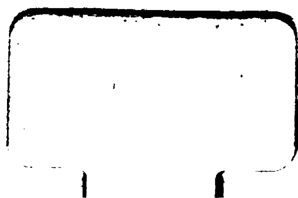


DUCROCQ

La statistique au Conseil D'état

1891





LA

STATISTIQUE AU CONSEIL D'ÉTAT

ET LE DERNIER

COMPTE GÉNÉRAL DES TRAVAUX DU CONSEIL

Publié en 1890 pour la période 1883-1887

LA

STATISTIQUE AU CONSEIL D'ÉTAT

ET LE DERNIER

COMPTE GÉNÉRAL DES TRAVAUX DU CONSEIL

Publié en 1890 pour la période 1883-1887.

Nous avons eu l'honneur de remettre à la Société de statistique, dans sa séance du 17 décembre dernier, le *Compte général des travaux du Conseil d'État du 1er janvier 1883 au 31 décembre 1887* (*Journal de la Société,* 1891, n° 1, p. 32.)

Ce n'était là que la première partie de ma tâche, et en l'accomplissant j'avais l'honneur d'en annoncer une autre considérée par moi comme le complément de la première.

Le procès-verbal de la séance du 17 décembre le constate également (*Journal de la Société,* 1891, page 3).

C'est en effet cette seconde partie de ma tâche, ainsi annoncée, que je viens remplir aujourd'hui.

Ce compte général embrasse tous les travaux du Conseil d'État pendant une période de cinq années (1883-1887) ; ce ne serait pas vous en rendre un témoignage exact que de ne vous signaler qu'une des parties multiples de ce vaste document et précisément la seule dont la condition d'élaboration, par mes communications précédentes, vous ait été déjà signalée (1); sans doute cette partie sera mentionnée; mais il eût été inadmissible de lui sacrifier l'ensemble de l'œuvre.

Cette communication doit donc, comme la publication à l'étude de laquelle elle est consacrée, envisager toute la statistique du Conseil d'État, non pas même seulement dans ses constatations actuelles, mais aussi dans son esprit et dans son histoire déjà longue, puisqu'elle s'étend sur le XIXe siècle tout entier.

Aussi cette note est naturellement divisée en deux parties. Dans la première je m'expliquerai sur la nature et l'histoire des comptes généraux des travaux du Con-

(1) *La Statistique des libéralités aux personnes morales et les améliorations dont elle est susceptible* (1889). — *Un nouveau Progrès à réaliser dans la statistique des libéralités aux personnes morales* (1890).

seil d'État, c'est-à-dire sur la statistique au Conseil d'État ; et dans la seconde sur la teneur même de ce dernier compte général des travaux du Conseil de 1883 à 1887.

I.

La statistique au Conseil d'État et son histoire.

C'est un fait important à constater dans l'histoire générale de la statistique, et peut-être encore peu connu de beaucoup de statisticiens, que les travaux du Conseil d'État sont l'objet de statistiques périodiques, dressées avec le plus grand soin, suivant une méthode parfaite, et successivement publiées dans de précieux volumes contenant de nombreux tableaux. Ils relèvent tous les faits administratifs qui ont exigé l'intervention du Conseil d'État, et par suite présentent l'ensemble des actes les plus importants de la vie administrative dans notre pays.

Il est essentiel de remarquer aussi que c'est le Conseil d'État lui-même qui dresse et présente au chef de l'État ces comptes généraux, dont la publication éclaire le Parlement et le pays, ainsi que le Pouvoir exécutif, sur les conditions de l'accomplissement de la haute mission du Conseil.

Sans doute la dénomination de *statistique* ne figure pas dans le titre de ces volumes, et il n'y a pas de service spécial de la statistique attaché au Conseil d'État. C'est probablement ce qui explique que dans les congrès et réunions consacrés aux études de statistique, et dans les Bulletins mêmes de la Société de statistique de Paris, ces statistiques spéciales, si importantes cependant et si remarquables, si honorables pour notre pays, n'ont pas eu jusqu'ici la place qui leur est due.

L'histoire de ces statistiques du Conseil d'État va cependant vous rappeler des noms bien connus de vous, dont la notoriété est certainement indépendante de leur rôle comme statisticiens, mais que sans doute vous serez heureux de pouvoir revendiquer comme tels.

Depuis le commencement du siècle huit comptes généraux des travaux du Conseil d'État ont été publiés.

Le premier porte la date du 8 mars 1835. Il contient deux parties. La première est composée de deux tableaux préliminaires donnant les totaux annuels des affaires traitées, depuis l'an VIII (1800), c'est-à-dire depuis la création du Conseil d'État, tant par les comités spéciaux que par l'Assemblée générale du Conseil, jusqu'en 1830 (1). La seconde partie de ce premier compte général contient la statistique détaillée des travaux du Conseil d'État pendant la période de 1830 à 1835.

Le second compte général porte la date du 10 février 1840 et embrasse les années 1835 à 1839 inclusivement.

Le troisième, en date du 23 février 1845, s'applique à la période comprenant les années 1840 et suivantes jusqu'au 1er janvier 1845.

Ainsi ces trois premiers comptes généraux des travaux du Conseil d'État ont établi la règle des statistiques périodiques embrassant chacune tous les faits accomplis pendant une durée de cinq années. Nous venons de voir en outre que le compte

(1) En reproduisant ces deux tableaux (1800-1813 et 1814-1830) dans son remarquable ouvrage : *Le Conseil d'État avant et depuis* 1789, pages 256 et 257, M. le président Aucoc les a conservés à l'histoire de ce grand corps et de la statistique.

général de 1835 donnant de plus les totaux annuels des affaires traitées de 1800 à 1830, il en résulte que ces trois comptes généraux de 1835, 1840 et 1845 présentent la statistique des travaux du Conseil d'État pour les 45 premières années du XIXe siècle, sommaire pour les trente premières, détaillée pour les quinze années suivantes, c'est-à-dire depuis 1830.

Ce fut là un grand service rendu, non seulement pour l'histoire administrative de ce demi-siècle, moins ses cinq dernières années, mais aussi pour celle des périodes ultérieures et de la fin du XIXe siècle. En effet, ces statistiques permettent de comparer, de suivre dans son ensemble et dans les détails de l'application, les évolutions de la législation administrative, toujours et avec raison centralisatrice pour tout ce qui est du domaine des intérêts généraux du pays, tenant au principe même de l'unité nationale, sagement et progressivement décentralisatrice, au contraire, dans la sphère des intérêts locaux, par les lois municipales et départementales de 1831-1833, 1837-1838, 1866-1867, 1871-1884.

Il n'est que juste de rappeler que le président de la commission qui a dressé ces trois premiers comptes généraux était M. Vivien. Son utile action sur la législation administrative de cette époque, ses belles *Études administratives,* ses grands services au Conseil d'État sont bien connus de tous. Vous penserez sans doute qu'à ce titre, ignoré de la plupart des statisticiens, ayant présidé à cette longue première partie de l'œuvre dont j'ai l'honneur de vous entretenir, M. Vivien n'a pas moins mérité de la science et du pays.

De 1845 à 1852 nous devons signaler, dans la publication des comptes généraux du Conseil d'État, une solution de continuité, motivée par les événements politiques de cette période et les changements divers accomplis dans l'institution même du Conseil. Mais M. Vivien était encore là et, grâce à sa vigilance, la lacune est en partie comblée, mais seulement pour deux des années de cette période. Sous sa présidence encore, une commission du Conseil d'État a dressé deux relevés. L'un, du mois de mai 1850, contient les travaux du Conseil d'État du 18 avril 1849 au 18 avril 1850. L'autre, du mois de juin 1851, comprend ceux du 18 avril 1850 au 18 avril 1851.

Ces deux relevés présentent d'autant plus d'intérêt, au point de vue des comparaisons historiques, qu'ils s'appliquent au Conseil d'État organisé par la Constitution républicaine du 4 novembre 1848 et la loi sur le Conseil d'État du 3 mars 1849.

Après 1852, la pratique des comptes généraux par périodes, inaugurée de 1830 à 1845, fut très judicieusement reprise et s'est continuée de nos jours.

Le 4e compte général, publié en janvier 1862, embrasse la période de neuf années écoulées du 25 janvier 1852, date du décret organique sur le Conseil d'État de cette époque, jusqu'au 31 décembre 1860.

Le rapport à l'Empereur présenté par le ministre président le Conseil d'État, et qui, suivant l'usage toujours conservé, des statistiques judiciaires comme des statistiques administratives, précède, résume, explique les tableaux du compte général, contient le passage suivant :

« Tous les procès-verbaux du Conseil d'État et tous ceux des sections ont été compulsés et dépouillés ; dans plusieurs sections les minutes de toutes les décisions ont été examinées. Les résultats de ces recherches laborieuses ont été groupés, selon leur objet, pour composer les divers tableaux; des notes y ont été ajoutées pour expliquer la nature et le caractère de chaque classe d'affaires, et pour

faire ressortir les changements que, depuis dix ans, la législation a introduits dans les attributions du Conseil d'État. Tous les éléments de cette publication attestent combien elle a dû exiger de soins, d'attention et de lumières. »

Ce rapport contient les noms des membres de la commission et signale avec justice « les auditeurs et le maître des requêtes qui ont concouru à ce travail ingrat et difficile, sous la direction habile et expérimentée du conseiller d'État à qui était confiée la présidence de la commission ».

Ce conseiller d'État était M. Boulatignier, et le maître des requêtes était M. Aucoc. N'avais-je pas raison de vous dire que l'histoire des statistiques du Conseil d'État vous révélerait non pas seulement des maîtres de la science administrative qui, à ce titre, vous étaient déjà bien connus, mais des statisticiens dans lesquels vous aimeriez à trouver d'éminents confrères.

Vous allez en reconnaître d'autres.

En janvier 1868 un cinquième compte général est publié. Il revient à la pratique des périodes quinquennales suivie de 1830 à 1845 et embrasse les cinq années écoulées du 1er janvier 1861 au 31 décembre 1865.

Cette fois le Ministre présidant le Conseil d'État avait tenu à se réserver la présidence de la commission dans laquelle figurait du reste le même maître des requêtes. Ce ministre président n'était autre que M. Vuitry, qui fut l'une des illustrations de la quatrième section de l'Académie des sciences morales et politiques (section d'économie politique, *statistique* et finances). Nous avons eu l'honneur de rendre compte ailleurs de ses beaux ouvrages sur l'histoire financière de notre ancienne France ; le compte rendu était et devait être un légitime hommage.

Après ce cinquième compte général nous devons encore signaler une lacune plus regrettable encore que la précédente.

Un arrêté du 12 mai 1870 signé du Ministre président le Conseil d'État, alors M. de Parieu (un autre membre de l'Institut qui a bien mérité de la science financière et monétaire), avait prescrit la rédaction de l'état statistique des travaux du Conseil d'État pour la période quinquennale du 1er janvier 1866 au 31 décembre 1870. Ce devait être le sixième compte général des travaux du Conseil d'État. Le président de la commission était M. Aucoc, devenu conseiller d'État, et qui avait joué un rôle prépondérant dans les commissions antérieures. L'accomplissement de l'œuvre a été rendue impossible. Les matériaux ont été anéantis en 1871 par l'affreux incendie de l'ancien palais du Conseil d'État au quai d'Orsay.

De la révolution du 4 septembre 1870 jusqu'au 27 juillet 1872, date de la mise à exécution de la nouvelle loi sur le Conseil d'État du 24 mai 1872, il n'y eut pas en France de Conseil d'État. Mais le Gouvernement de la défense nationale avait institué une commission provisoire faisant fonctions de Conseil d'État. C'était bien reconnaître la nécessité et la vitalité de ce grand corps, conservé depuis 1800 par tous les régimes politiques qui se sont succédé en France depuis cette époque. Le personnel change ; l'institution demeure pour le service de la patrie.

Dans cette commission provisoire se trouvait le maître des requêtes de 1862 et 1868, le conseiller d'État, président de la commission du 12 mai 1870, et qui, dans le nouveau Conseil, allait être président de section ; et vous ne serez pas surpris d'apprendre que deux rapports sommaires en février et juillet 1872 ont relevé les travaux de cette commission depuis sa formation, du 15 septembre 1870 jusqu'au 27 juillet 1872.

Depuis la réorganisation du Conseil d'État par la loi du 24 mai 1872, le gouvernement de la République a repris l'utile pratique de la publication des comptes généraux détaillés par périodes quinquennales. Nous lui sommes ainsi redevables de trois nouveaux comptes généraux des travaux du Conseil d'État, formant par conséquent les 6e, 7e et 8e comptes généraux publiés depuis le commencement du siècle.

Le sixième embrasse les travaux du Conseil d'État depuis le 10 août 1872 jusqu'au 31 décembre 1877. La commission chargée de sa préparation était présidée par M. Tranchant, conseiller d'État, devenu depuis, comme vice-président, l'auxiliaire immédiat de celui de nos éminents confrères (1) investi de la présidence de la section des sciences économiques et sociales au comité des travaux historiques et scientifiques. Le rapport au Président de la République présenté par le garde des sceaux ministre de la justice, président du Conseil d'État, porte la date du 7 décembre 1877 et la signature de M. Dufaure.

Cette première statistique des travaux du Conseil d'État de la République a bien montré l'influence immédiate des données de la science que nous cultivons ici sur la législation, en matière d'organisation administrative, comme en toute autre. Par la loi sur le Conseil d'État du 24 mai 1872, l'Assemblée nationale avait cru devoir supprimer la section de législation dans le Conseil d'État et réduire à 22 le nombre des conseillers d'État du service ordinaire. C'est la loi du 13 juillet 1879 qui a rétabli dans le Conseil d'État la section de législation et porté à 32 le nombre des conseillers d'État du service ordinaire.

Le compte général présenté par M. Dufaure au Président de la République en 1877 démontrait, par l'énormité même du chiffre des affaires traitées, l'insuffisance du personnel.

L'éminent homme d'État présentait, comme il suit, dans son rapport, le résumé des travaux du Conseil : « Les travaux ordinaires du Conseil d'État pendant la période de cinq années comprise de 1872 à 1877 peuvent se résumer ainsi : Le Conseil d'État a discuté 432 projets de loi ; 139,058 décrets ou avis touchant à des matières administratives ont été délibérés soit dans le sein des sections, soit en assemblée générale ; enfin la section du contentieux et l'assemblée du contentieux ont examiné 7,016 affaires et rendu 6,645 décisions. En comparant ces chiffres à ceux de la précédente statistique, on trouve les résultats suivants : de 1861 à 1865, 102,187 affaires représentant une moyenne par année de 20,000 environ ; des derniers mois de 1872 à 1877, 146,135 affaires représentant une moyenne par année de 29,200 environ. »

Le ministre terminait par ces mots, en provoquant, dès le 7 décembre 1877, la loi du 13 juillet 1879 qui a augmenté le nombre des membres du Conseil : « Le Conseil d'État, auquel tout vient aboutir, a été de nouveau obligé d'exercer sur ce vaste ensemble sa mission de contrôle et de direction. Sans doute le Gouvernement, qui recourt si souvent à ses lumières, devra se demander si le nombre des ouvriers répond à la grandeur du travail ; mais ce doute que j'exprime est une raison de plus pour que vous accordiez votre haute approbation aux résultats dont je mets sous vos yeux le fidèle tableau. »

---

(1) M. Levasseur.

Le septième compte général est du 1er mai 1888 et embrasse la période quinquennale du 1er janvier 1878 jusqu'au 31 décembre 1882.

Le huitième enfin comprend la dernière période quinquennale du 1er janvier 1883 jusqu'au 31 décembre 1887. Le rapport au Président de la République porte la date du 20 juin 1890 et la signature de M. Fallières, garde des sceaux, ministre de la justice, présidant le Conseil d'État.

La commission du Conseil qui a dressé ces deux derniers comptes généraux était présidée par M. Marques di Braga, conseiller d'État, qui vient en outre, avec la collaboration de M. Camille Lyon, l'un des maîtres des requêtes de cette double commission, de donner à la science et à la pratique administrative quatre volumes d'un ouvrage considérable, qui en aura bientôt six, intitulé *Traité des obligations de la responsabilité des comptables publics,* consacrés à la « comptabilité de fait ».

Nous devons ajouter que le secrétaire général du Conseil d'État, à toutes les époques, a toujours fait partie de la commission.

Après vous avoir raconté cette histoire trop peu connue des statistiques du Conseil d'État, je vais pouvoir plus utilement maintenant vous rendre compte de cette dernière statistique de 1883-1887 que j'ai eu l'honneur de vous remettre. Elle est établie suivant la même méthode, avec les mêmes divisions, et fait suite aux précédents, que je viens de vous rappeler, émanés des divers gouvernements qui se sont succédé en France dans le courant de ce siècle.

II.

Le compte général pour la période 1883-1887 publié en 1890.

Le Conseil d'État est investi en France d'un triple caractère. En premier lieu il est un conseil de gouvernement, auquel les Chambres et le Pouvoir exécutif peuvent renvoyer l'examen de projets et propositions de loi. En second lieu, il est un grand conseil d'administration dont l'avis peut être demandé dans toutes les affaires administratives soumises à la décision du Président de la République et des ministres, et qui doit l'être dans toutes les affaires les plus graves désignées par la loi ou par les règlements. En troisième lieu, le Conseil d'État est un tribunal ; il forme la juridiction administrative supérieure de la France ; il est aussi le régulateur de toutes les compétences administratives sur toute l'étendue du territoire de la République.

En cette triple qualité de conseil de gouvernement, de grand conseil d'administration et de tribunal administratif, le Conseil d'État est donc appelé à accomplir trois sortes de travaux : législatifs, administratifs et contentieux.

C'est cette division rationnelle qui sert de base aux statistiques des travaux du Conseil et qui est suivie par le compte général de 1890 à la suite de ceux qui l'ont précédé. La forme et la disposition des tableaux, les rubriques sous lesquelles les affaires sont classées sont les mêmes ; de sorte que les renseignements recueillis sur chaque période sont aisément comparables à ceux constatés pour les périodes qui précèdent et qui suivent.

Dans cette analyse nous devons suivre ces divisions si judicieuses, et elles vont faire l'objet de trois paragraphes distincts.

§ 1er. — *Travaux législatifs.*

Les travaux d'ordre législatif du Conseil d'État forment actuellement la partie la moins étendue de sa tâche. C'est une conséquence naturelle du régime parlementaire et du principe même de la responsabilité ministérielle. Ils s'opposent à ce que l'intervention du Conseil d'État soit, en principe, obligatoire en cette matière. L'absence des mêmes principes faisait au contraire que cette partie de la mission des Conseils d'État du premier et du second empire était de beaucoup plus considérable. Le Conseil d'État de la restauration, soumis au régime des ordonnances, avait entièrement perdu cette sorte d'attribution. Elle avait timidement reparu sous le régime suivant. Les lois de la République ont considéré avec raison que l'appel à l'expérience et aux lumières du Conseil d'État, dans l'élaboration des lois, pouvait se concilier avec les principes de liberté politique.

Les lois constitutionnelles de 1875 ont partagé l'initiative législative entre les membres de l'une et de l'autre Chambre d'une part, et le pouvoir exécutif d'autre part. Or, aux termes de l'article 8 de la loi organique du 24 mai 1872, le Conseil d'État ne peut être appelé à délibérer que sur les propositions de loi d'initiative parlementaire qui lui sont renvoyées par les Chambres, et sur les projets de loi d'initiative gouvernementale dont le Conseil est saisi en vertu d'un décret spécial (sauf cependant en ce qui concerne les projets de chemin de fer d'intérêt local pour lesquels seuls l'intervention du Conseil d'État est exceptionnellement obligatoire aux termes de la loi du 12 juin 1880, art. 2).

En dehors de cette disposition exceptionnelle, le Conseil d'État ne peut donc être saisi de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi que par la volonté, soit des Chambres, soit du Gouvernement, selon les cas. Les Chambres, naturellement jalouses de leur souveraineté législative, se sont toujours montrées peu portées à user de cette faculté. Le pouvoir exécutif, soumis au principe de la responsabilité ministérielle, n'en use que rarement, sauf en matière de projets de loi d'intérêt local ; encore la dernière statistique signale-t-elle une diminution dans les renvois effectués au Conseil de projets de loi de cet ordre.

Le compte général de 1890 constate, et le rapport au Président de la République en exprime ses regrets, que dans la période 1883-1887 le Conseil d'État n'a été saisi que de 22 projets de loi d'intérêt général ; pour les deux périodes quinquennales antérieures ce chiffre s'était abaissé déjà de 68 à 46. Ces diminutions successives n'ont pas d'autres causes que celles que nous venons de signaler.

Sur ces 22 affaires, il n'y a que deux propositions de loi renvoyées au Conseil par les Chambres, dont l'une est devenue la loi sur la nationalité du 26 juin 1889 dont j'ai eu précédemment l'occasion de vous entretenir ; l'autre est une proposition de loi concernant les nullités de mariage et les modifications au régime de la séparation de corps. Les 20 autres affaires sont des projets de loi renvoyés au Conseil d'État par le Gouvernement. L'un d'eux, relatif aux dépenses de l'instruction primaire et au traitement des instituteurs, est devenu la loi du 30 octobre 1886.

Si cette intervention du Conseil d'État dans l'élaboration des lois d'intérêt général n'est pas aussi fréquente qu'elle pourrait l'être, suivant la volonté respective des pouvoirs législatif ou exécutif, on voit au moins qu'ils recourent à ses lumières dans des matières non moins importantes que difficiles.

Dans la même période (1883-1887) le nombre des projets de loi d'intérêt local a été de 300, contre 363 dans la période quinquennale antérieure. La diminution s'est produite du chef des autorisations d'emprunts et de contributions extraordinaires des départements et des communes. Cette réduction ne résulterait pas d'une diminution du nombre de ces affaires. « Elle provient plutôt, dit le rapport, d'une tendance du département de l'intérieur à dispenser la plupart de ces demandes de l'examen du Conseil d'État; on peut se demander si cette pratique est favorable à la bonne administration des intérêts locaux. »

C'est le rapport qui s'exprime ainsi. Cette tendance a évidemment aussi les causes d'ordre politique déjà signalées.

Mais si les travaux d'ordre législatif du Conseil d'État ne sont pas très nombreux, nous allons voir au contraire que la statistique constate des chiffres très élevés en ce qui concerne ses travaux administratifs et contentieux, et que ces chiffres accusent une progression sensible. Le rôle du Conseil d'État comme grand conseil d'administration et tribunal administratif supérieur, qui de tout temps a été considérable, va toujours en grandissant.

§ 2. — *Travaux administratifs.*

Dans la période 1883-1887 le nombre total des affaires administratives délibérées par le Conseil d'État est de 130,427 (contre 118,836 dans la période quinquennale précédente) : en moyenne 26,425 affaires par année (au lieu de 23,828 dans la période antérieure).

C'est surtout ici qu'il est utile de rappeler que le Conseil d'État délibère tantôt en assemblée générale réunissant tous les éléments du Conseil, et tantôt en sections. Ses sections administratives sont au nombre de quatre, correspondant aux différents départements ministériels :

Section de législation, justice et affaires étrangères;

Section de l'intérieur, cultes, instruction publique et beaux-arts;

Section des finances, postes et télégraphes, guerre, marine et colonies;

Section des travaux publics, agriculture, commerce et industrie.

Toutes les affaires administratives sont examinées par les sections compétentes, seules ou réunies; la plupart ne sont soumises qu'aux sections. Les plus graves, après avoir été instruites par les sections, sont soumises à l'assemblée générale du Conseil d'État.

Ces affaires administratives plus graves déférées à l'assemblée générale du Conseil d'État, sur l'ensemble des 130,427 affaires administratives, se sont élevées dans cette période à 4,586.

Ce chiffre se répartit entre les cinq années de la période de la manière suivante:

1883.	1,169
1884.	1,057
1885.	974
1886.	802
1887.	584
Total	4,586

L'importante diminution des affaires délibérées par l'assemblée générale du Conseil d'État en 1887, déjà commencée en 1886, s'explique par le décret du 3 avril 1886 déchargeant l'assemblée générale d'une partie des affaires qui faisaient peser sur elle un fardeau excessif. L'article unique de ce décret a modifié l'article 7 du décret du 2 août 1879 portant règlement intérieur des travaux du Conseil, en diminuant le nombre des affaires de plein droit soumises à l'assemblée générale. Ce n'est que pour les périodes ultérieures qu'il pourra produire son influence sur le chiffre total des affaires délibérées en assemblée générale pendant toute la période. Cette influence peut aussi être compensée par l'accroissement naturel des plus graves affaires avec le développement de la prospérité publique et de la richesse générale. Elle n'en a pas moins produit d'une manière sensible, pour les derniers mois de l'année 1886 et pour l'année 1887 tout entière, le résultat d'atténuation voulu.

La charge qui incombe aux sections administratives n'en est ni augmentée ni diminuée, puisque toutes les affaires soumises à l'assemblée sont préalablement examinées en sections; c'est là que se constate l'accroissement considérable et successif des affaires administratives.

Voici le tableau par années de celles qui ont été délibérées par les quatre sections administratives isolément et en sections réunies pendant cette période quinquennale.

ANNÉES.	SECTION de législation.	SECTION de l'intérieur.	SECTION des finances.	SECTION des travaux publics.	SECTIONS réunies.
1883 . . .	1,112	4,772	18,730	565	3
1884 . . .	1,267	3,698	18,780	522	23
1885 . . .	1,418	3,542	18,463	734	16
1886 . . .	1,688	4,135	21,707	1,362	23
1887 . . .	3,119	4,266	19,252	1,200	27
Totaux. .	8,604	20,413	96,932	4,383	92

TOTAL GÉNÉRAL pour les sections (1): 130,427

Il résulte de ce tableau que les affaires soumises à la section de législation, justice et affaires étrangères ont subi, d'année en année, dans cette période, une augmentation toujours croissante. Elle provient: 1° des règlements préparés par la section, sur le renvoi du ministère de la justice, concernant l'état civil et l'organisation de la justice en Algérie et en Tunisie; 2° du plus grand nombre d'affaires de naturalisation renvoyées au Conseil d'État; et 3°, dans une mesure moindre, des demandes en changement ou addition de noms, au nombre de 320 contre 272 pendant la période antérieure ; elles ont donné lieu à 252 avis favorables et 68 rejets.

Deux faits expliquent la progression considérable constatée pour cette période, dans les naturalisations ordinaires et exceptionnelles d'étrangers, 3,632 admissions et 78 rejets (contre 1,132 admissions et 36 rejets pour la période antérieure) et dans les naturalisations algériennes, 4,217 admissions et 40 rejets (contre 2,213 admissions et 5 rejets pour la période antérieure).

(1) Avec trois affaires délibérées en commissions spéciales.

Le premier de ces faits est une pratique nouvelle consistant à soumettre au Conseil, même des demandes qui, antérieurement, étaient retenues au ministère comme non susceptibles d'une suite favorable; et cependant, le nombre des admissions, grâce à ce supplément d'instruction, a considérablement augmenté, sans que la proportion des rejets se soit élevée.

Un fait d'une toute autre nature explique l'augmentation des naturalisations algériennes. Elle porte presque en entier sur les années 1886 et 1887, dans lesquelles a été appliqué pour la première fois un décret du 19 décembre 1876 accordant des avantages spéciaux, au point de vue de la pêche du corail, aux pêcheurs français (ce qui comprend les naturalisés français).

Le chiffre beaucoup plus élevé des affaires soumises à la section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts est, au contraire, resté sensiblement stationnaire pendant les cinq années de la période.

Les affaires soumises à cette section sont trop variées pour que les limites de ce compte rendu me permette de les passer en revue. Je me borne à signaler quelques augmentations:

1° Sur les pourvois en matière d'autorisation de plaider aux communes et aux établissements publics: 108 (contre 80 pendant la période précédente), dont 47 admissions, 59 rejets et 2 désistements.

2° Sur les recours formés par l'administration contre les délibérations des conseils généraux : 105 (contre 53 dans la période précédente), dont 98 admis.

3° En matière d'emprunts et d'impositions extraordinaires des communes, 321 pour les emprunts et 402 pour les impositions (contre 118 et 205 pour la période précédente). Mais il faut reconnaître que cette progression dans le nombre des actes ne correspond pas heureusement, en ce qui concerne ceux de ces actes soumis au Conseil d'État, à une augmentation dans le chiffre total des emprunts qui n'est que de 18,313,972 fr. (contre 23,667,477 fr., pour la période précédente).

Comme j'avais l'honneur de vous le rappeler au début de cette note, je vous ai trop longuement entretenu dans des communications antérieures de la statistique des dons et legs aux personnes morales, de son importance sociale et légale, et des exemples bons à suivre que donnent sur ce point les statistiques du Conseil d'État, pour vouloir répéter ici ce que vous savez déjà. Cette matière ne forme que l'une des nombreuses attributions de la section de l'intérieur, des cultes et de l'instruction publique et, dans certains cas, de l'assemblée générale. Je ne veux dans cette analyse d'ensemble qu'en faire une mention sommaire, puisque je vous ai dit déjà comment procédaient ces statistiques du Conseil d'État, sagement inspirées.

Ce n'est qu'à titre d'exemple que, dans les tableaux du compte général de 1890, je relève les chiffres suivants des autorisations et des rejets en ce qui concerne les dons et legs faits aux seuls établissements ecclésiastiques.

TABLEAU.

ÉTABLISSEMENTS.	AUTORISATIONS.	REJETS.
Évêchés	84,396 fr.	478,415 fr.
Chapitres.	34,352	8,000
Maisons de retraite et caisses de secours pour les prêtres âgés et infirmes	105,000	3,000
Séminaires	1,101,578	159,234
Écoles secondaires ecclésiastiques .	330,967	146,094
Fabriques	16,101,106	2,368,384
Menses curiales	516,258	469,386
Congrégations religieuses de femmes.	3,487,682	717,279
Établissements des cultes protestants	230,150	118,000
Établissements du culte israélite . .	161,090	399,500
Totaux	22,430,079	6,975,292

Les autorisations pour la période précédente avaient porté sur une valeur de 30,846,243 fr. S'il n'y a pas eu de libéralités dissimulées, ce que le rapport semble craindre, surtout pour le huitième des chiffres ci-dessus, ce serait un ralentissement dans l'accroissement de la propriété de mainmorte. Il faut aussi reconnaître que, parmi les rejets, un certain nombre est fondé sur le retour à l'ancienne régle de la jurisprudence consistant à renfermer chaque établissement public dans sa spécialité légale, de sorte qu'une fabrique ou un consistoire n'ont pas qualité pour recevoir les libéralités faites soit dans l'intérêt des pauvres, soit dans l'intérêt de l'enseignement, d'autres établissements étant seuls investis de cette capacité.

Les tableaux du compte général donnent bien d'autres renseignements précieux pour lesquels nous devons y renvoyer; telles sont la distinction dans les chiffres ci-dessus des valeurs en meubles et immeubles, le nombre des décisions portant autorisation, rejet ou réduction, ainsi que leurs chiffres respectifs, celui des réductions beaucoup moins considérable que celui des autorisations et des rejets indiqués ci-dessus.

La statistique du Conseil d'État procède de même en ce qui concerne les dons et legs faits aux départements, aux communes et aux établissements hospitaliers et de bienfaisance. Mais sur ce dernier point la compétence n'appartient plus exclusivement à l'administration centrale; elle la partage avec le préfet; et le service de la Statistique générale de la France peut seul donner à cet égard des résultats complets.

Vous saviez déjà qu'il peut prendre pour modèle la longue pratique du Conseil d'État au point de vue de la constatation des refus d'autorisation, comme des autorisations accordées; les tableaux de 1890 que je viens d'analyser n'ont fait à cet égard que suivre la méthode si digne d'éloges des comptes généraux antérieurs.

Je passe aux sections des finances et des travaux publics pour achever l'examen de la statistique des travaux administratifs du Conseil d'État.

Le chiffre énorme de près de 97,000 affaires soumises à la section des finances, guerre, marine et colonies, s'explique, en outre des graves affaires financières, domaniales, coloniales, qui sont de sa compétence, par la masse de 92,788 pensions de retraite qui, dans cette période, ont été soumises à cette section. Le chiffre en

avait été de 86,033 dans la période précédente. Le rapport constate que « l'accroissement est dû principalement à l'exécution des lois sur la réforme de l'organisation judiciaire, sur la réorganisation de l'infanterie et sur la révision des demi-soldes ».

La section des travaux publics est celle à laquelle le moins d'affaires ont été soumises. Mais ce ne sont ni les moins délicates, ni celles qui importent le moins à la fortune publique et au développement économique du pays. Les 4,383 affaires sur lesquelles elle a été appelée à délibérer pendant la période, se décomposent en 46 règlements ayant donné lieu à 33 avis ou notes, et en affaires administratives ordinaires sur lesquelles il est intervenu 1,727 décrets et 2,577 avis et notes. Les chemins de fer et les tramways y figurent pour 1,895 délibérations (contre 784 dans la période précédente), et les chambres et bourses de commerce pour 107 (contre 77 dans la période précédente) en raison des emprunts contractés par les chambres de commerce pour contribuer aux grands travaux des ports et des droits qu'elles sont autorisées à percevoir.

Par cette analyse de la statistique des travaux administratifs du Conseil d'État, vous jugez de la diversité, de l'étendue, de l'importance des faits administratifs et sociaux qu'elle constate.

Ma tâche n'est cependant pas encore terminée. Il me reste à vous entretenir, avec le compte général de 1890, des affaires contentieuses jugées par le Conseil d'État pendant cette période quinquennale.

§ 3. — *Affaires contentieuses.*

Le Conseil d'État apparaît ici comme tribunal administratif. Il est investi d'un pouvoir propre de juridiction par l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, imité de la loi du 3 mars 1849. Ses actes, dans ce cas, sont de véritables arrêts qui, par eux-mêmes acquièrent l'autorité de la chose jugée.

Cette catégorie de travaux du Conseil d'État a subi une progression constante depuis le commencement du siècle. En rapprochant les unes des autres toutes les statistiques du Conseil on voit que le nombre moyen des affaires jugées annuellement par le Conseil d'État statuant en matière contentieuse s'est élevé graduellement de 600 vers 1830, 800 aux approches de 1848, à 983 de 1852 à 1860, à 1,174 de 1861 à 1865, à 1,403 de 1872 à 1877, à 1,643 de 1878 à 1882, et à 1,730 dans notre dernière période quinquennale de 1883 à 1887.

La loi organique du Conseil d'État du 24 mai 1872 n'a cependant pas innové dans la détermination des affaires contentieuses du Conseil d'État. Leur origine se trouve toujours dans l'article 52 de la constitution du 22 frimaire de l'an VIII : « Un Conseil d'État est chargé..... de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. »

Il est toutefois une matière qui tient une grande place, dans un pays d'institutions démocratiques, les applications administratives du principe électif, et qui a été l'objet d'importantes modifications, depuis 1872, au point de vue des attributions contentieuses du Conseil d'État. Il s'agit des élections locales dont le contentieux subit un développement notable devant le Conseil d'État. La loi du 31 juillet 1875 a conféré au Conseil d'État le droit de statuer en premier et dernier ressort sur les

élections aux conseils généraux ; les maires et adjoints sont devenus électifs, même d'après les lois du 14 avril 1871 et du 12 août 1876 dans le plus grand nombre des communes de France, et dans toutes depuis les lois de 1882 et 1884 ; ces élections engendrent un nouveau contentieux ; la loi du 2 août 1875 a ajouté les réclamations formées contre l'élection des délégués sénatoriaux ; enfin, la disposition exceptionnelle de l'article 40 de la loi du 5 avril 1884 attribuant l'effet suspensif de l'exécution au recours en Conseil d'État en cas d'annulation de l'élection des conseils municipaux est encore venu multiplier les recours en matière électorale dont est saisi le Conseil d'État.

Mais dès avant cette dernière loi, qui appartient à notre dernière période, la statistique antérieure établissait que le nombre des affaires d'élection soumises au Conseil d'État avait déjà triplé. Le rapport du 1er mai 1888 faisait remarquer que « si cette constatation n'est pas sans intérêt au point de vue de la mesure de l'activité de la vie publique dans le pays, elle est de nature à préoccuper sérieusement le Gouvernement et le pouvoir législatif au point de vue du bon et rapide fonctionnement de la justice administrative ». C'est à ces nécessités qu'il a été pourvu par la loi du 26 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux ; la date de cette loi indique qu'elle est postérieure à la période quinquennale dont nous analysons la statistique. Il n'est pas difficile de prévoir que les mesures temporaires devront bientôt faire place à une création définitive ou une transformation. Cette section temporaire du contentieux peut connaître aussi des demandes en décharge et en réduction des contributions directes soumises par voie d'appel au Conseil d'État. Ces recours sont toujours les plus nombreux ; ils s'élèvent à 3,312, dont 2,204 pour la seule contribution des patentes.

Le compte général de 1890, comme ses devanciers, constate le nombre respectif des affaires introduites et des affaires jugées ; celui des affaires jugées par la section du contentieux et le chiffre de celles jugées en séance publique par l'assemblée du Conseil délibérant au contentieux ; de celles présentées par le ministère d'un avocat au Conseil et de celles jugées sans frais ni constitution d'avocat ; de celles poursuivies à la requête de l'administration et de celles poursuivies à la requête des particuliers ; et de chacune de celles appartenant aux diverses sortes de recours de la compétence du Conseil d'État, recours pour excès de pouvoir, demande d'interprétation des décrets, pourvois en cassation, recours par la voie contentieuse au fond, soit en appel, soit comme unique degré de juridiction.

Nous ne pouvons insister ici en ce qui concerne chacun de ces points ; il suffit de les signaler pour faire apprécier l'importance de telles constatations ; elles vous sont déjà familières dans les non moins belles statistiques judiciaires préparées par notre éminent confrère M. Yvernès ; mais il ne faut pas ignorer qu'elles se trouvent aussi dans les statistiques du Conseil d'État.

Je veux me borner à mettre sous vos yeux le tableau qui indique pour chacune des catégories de décisions déférées au Conseil d'État le nombre des infirmations et des confirmations par lui prononcées dans cette période de 1883-1887 ; il vous indiquera en même temps le nombre des recours contre chaque sorte d'actes administratifs.

DÉCISIONS.	DÉCRETS.	DÉCISIONS contentieuses du Conseil d'État.	DÉCISIONS ministérielles.	ARRÊTÉS de préfets.	ARRÊTÉS de conseils de préfecture.	DÉLIBÉRATIONS des conseils généraux et commissions départementales.	ARRÊTÉS des maires.	DÉCISIONS de juridictions des colonies.	DÉCISIONS de juridictions diverses.
Infirmations. .	17	1	173	75	2,312	10	12	9	9
Confirmations .	77	6	254	112	4,246	48	16	9	8
Totaux. .	94	7	427	187	6,558	58	28	18	17

Pour conclure, et en résumé, c'est un énorme ensemble de 138,783 affaires délibérées par le Conseil d'État dans ces cinq années 1883-1887 que constate en détail ce compte général de 1890:

Travaux législatifs	332
Travaux administratifs	130,427
Travaux contentieux	8,024
Total.	138,783

Ajoutons cependant encore que le compte général relève en outre et avec raison des travaux spéciaux du Conseil d'État comme le jugement des concours pour l'auditorat, qui assure au Conseil et aux services publics une jeunesse d'élite, et la participation d'un certain nombre de membres du Conseil d'État à l'œuvre considérable de tribunaux d'un ordre élevé, comme le tribunal des conflits et le conseil des prises, et de très nombreux conseils ou commissions, tels que le conseil de l'ordre de la Légion d'honneur, la commission mixte des travaux publics, la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, les commissions annuelles de vérification des frais de service du Trésor et de contrôle des comptes ministériels, etc., etc.

Qu'il me soit permis de dire en terminant que les statistiques du Conseil d'État sont dignes de ce grand corps et qu'en présentant le fidèle tableau d'un grand labeur annuellement accompli, elles donnent aussi celui de la vie administrative de notre pays dans ses applications les plus importantes et les plus élevées. Il importe que tous les statisticiens de France et du monde entier connaissent de telles œuvres qui, dans les annales de la science qui leur est chère, méritent une belle place.

Nancy, imp. Berger-Levrault et Cie.

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

Cours de droit administratif, contenant l'exposé et le commentaire de la législation administrative dans son dernier état, avec la reproduction des principaux textes dans un ordre méthodique; 2 très forts volumes in-8°, 6° édition; 1881.

Traités des édifices publics d'après la législation civile, administrative et criminelle; **des ventes domaniales** avant et depuis la loi du 1er juin 1864, qui règle l'aliénation des biens du domaine de l'État; **des partages de biens communaux** et **sectionnaires**; 1 volume in-8°, avec tables générales et l'éloge de Foucart; 1865.

Des Églises et autres édifices du culte; 1866.

Études sur la Loi municipale du 5 avril 1884; 1 volume in-8°; 1886.

Études de droit public; 1 volume in-8°; 1887.

Études d'histoire financière et monétaire; 1 volume in-8°; 1887.

La Loi du 30 mars 1887 et les Décrets du 3 janvier 1889 sur la conservation des monuments et objets mobiliers présentant un intérêt national au point de vue de l'histoire ou de l'art; 1889.

La Réforme de la Licence en droit; 1889.

La Statistique des libéralités aux personnes morales et des améliorations dont elle est susceptible; 1889.

Un nouveau progrès à réaliser dans la statistique des libéralités aux personnes morales; 1890.

De la Nationalité au point de vue du dénombrement de la population dans chaque pays et de la loi française sur la nationalité du 26 juin 1889; 1890.

Notes sur des pièces de monnaies mérovingiennes intéressant le Poitou; 1890.

Deux tiers de sou d'or mérovingiens trouvés dans le département de la Dordogne (1891).

